

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Audition de M. Laurent MARTEL, directeur de la législation fiscale, sur l'imposition minimale des entreprises (pilier 2 de l'OCDE).....2
- Information relative à la commission..... 19
- Présence en réunion.....20

Mercredi
1^{er} avril 2026
Séance de 9 heures

Compte rendu n° 077

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Présidence de

M. Éric Coquerel,
Président

puis de

M. François Jolivet,
Vice-président



La commission entend M. Laurent Martel, directeur de la législation fiscale, sur l'imposition minimale des entreprises (pilier 2 de l'Organisation de coopération et de développement économiques - OCDE).

M. le président Éric Coquerel. Nous auditionnons ce matin M. Laurent Martel, directeur de la législation fiscale, afin d'évoquer l'imposition minimale des grandes entreprises, mise en place dans le cadre de l'application de l'accord de l'OCDE sur la taxation des entreprises multinationales. Monsieur le directeur, je vous cède immédiatement la parole.

M. Laurent Martel, directeur de la législation fiscale. L'année 2026 constitue une étape majeure, puisqu'elle sera la première au cours de laquelle l'État français percevra effectivement des recettes issues de la mise en œuvre de l'accord international relatif à l'imposition minimale des entreprises multinationales à hauteur de 15 %, communément désigné sous l'appellation de pilier 2. Cet accord, fruit de longues négociations conduites au sein du Cadre inclusif de l'OCDE, repose désormais sur un socle juridique solide, mais encore incomplet sur certains points de détail. Ces points, s'ils peuvent apparaître secondaires à l'échelle de l'accord global, revêtent en revanche une importance particulière pour les autorités fiscales françaises.

À ce stade, des travaux demeurent nécessaires afin d'achever ce que l'OCDE qualifie de *guidance*, c'est-à-dire des documents d'interprétation et de clarification. Transposés dans notre ordre juridique interne, ces éléments relèvent à la fois du niveau doctrinal, du niveau réglementaire et, pour certains aspects, du niveau législatif. C'est la raison pour laquelle, au cours des deux dernières années, les projets de loi de finances (PLF) ont déjà intégré dans le droit national plusieurs instructions issues de l'OCDE et présentant un caractère législatif. Il est très probable que le prochain projet de loi de finances s'inscrira dans la même continuité.

Parmi les précisions actuellement en discussion, certaines retiennent plus particulièrement notre attention. Il s'agit tout d'abord du traitement des coopératives au regard du pilier 2, et plus précisément de la manière dont doit être appréhendée l'exonération dont bénéficient, en droit interne, les activités réalisées par les coopératives vis-à-vis de leurs coopérateurs. Il s'agit ensuite du régime applicable aux sociétés d'investissement immobilier, et notamment aux sociétés d'investissement immobilier cotées. En effet, les règles du pilier 2 prévoient en principe que ces sociétés soient exclues de son champ, mais les critères retenus par l'OCDE ne correspondent pas entièrement aux spécificités du droit français applicable à ces structures. Un travail d'ajustement est donc indispensable, et les discussions sont encore en cours sur ce point.

Nous sommes également particulièrement attentifs aux clarifications attendues concernant les acteurs du logement social. En France, ces acteurs bénéficient d'exonérations fiscales spécifiques, et le pilier 2 prévoit bien, dans son principe, une exemption à leur bénéfice. Toutefois, les conditions actuellement définies au niveau international ne permettent pas de couvrir de manière pleinement sécurisée l'ensemble des opérateurs français du logement social.

Ces différents exemples illustrent la nature des travaux encore en cours pour parachever le cadre juridique du pilier 2. Ce parachèvement suppose non seulement l'adoption de compléments au niveau international, mais également des interventions au sein du droit interne. À cet égard, les *guidances* adoptées postérieurement au début de l'année 2025 et présentant un caractère législatif devront être transposées dans le prochain projet de loi de finances. Par ailleurs, il incombe à mon administration de publier les commentaires correspondants au *Bulletin officiel des finances publiques* afin d'éclairer les entreprises sur

l'interprétation que nous retenons de certaines règles. Plusieurs instructions fiscales ont déjà été publiées, notamment sur les définitions et sur le champ d'application du dispositif, mais un nombre significatif reste encore à produire pour offrir aux contribuables une vision complète.

Le début de l'année a par ailleurs été marqué par la formalisation d'un accord important au sein du forum inclusif, notamment avec les États-Unis, portant sur un aménagement de l'accord sur le pilier 2, communément désigné sous le terme de système juxtaposé. Cet accord repose sur la reconnaissance du fait que le droit fiscal américain prévoit déjà des mécanismes de rattrapage de la sous-imposition des filiales américaines situées à l'étranger, mécanismes jugés suffisamment efficaces pour contribuer à l'objectif général de lutte contre l'érosion des bases fiscales.

Il ne s'agit pas pour autant d'une exemption totale des entreprises américaines du champ du pilier 2. La France conserve pleinement le droit d'appliquer une imposition nationale complémentaire aux filiales américaines implantées sur son territoire lorsqu'elles se trouvent en situation de sous-imposition, notamment lorsqu'elles bénéficient de certains avantages fiscaux tels que le taux réduit applicable aux revenus de brevets. De même, la France et les autres États conservent le droit de rattraper une éventuelle sous-imposition des bénéficiaires réalisés aux États-Unis par des filiales dont l'entité mère ultime est établie sur leur territoire.

En revanche, les groupes dont l'entité mère ultime est située aux États-Unis seront désormais protégés contre l'application du mécanisme dit de rattrapage résiduel. Ce mécanisme permettait, dans la version initiale du pilier 2, à un État d'imposer la sous-imposition d'une entité étrangère d'un groupe lorsque l'État de localisation de cette entité n'appliquait pas lui-même le pilier 2, même en l'absence de l'entité mère ultime sur son territoire. Désormais, cette faculté ne pourra plus être exercée à l'égard des filiales américaines.

Parallèlement, les États-Unis, soutenus par plusieurs pays, notamment d'Europe centrale et orientale, ont obtenu un assouplissement significatif du traitement des incitations fiscales. Initialement, les crédits d'impôt remboursables bénéficiaient d'un traitement favorable, étant assimilés à des subventions et intégrés tant dans le calcul de l'impôt acquitté que dans celui des bénéficiaires. Ce régime était particulièrement avantageux pour la France, compte tenu de l'importance de dispositifs tels que le crédit d'impôt recherche (CIR).

Désormais, ce traitement favorable est étendu aux autres aides fiscales fondées sur la « substance », c'est-à-dire indexées sur des dépenses réelles, des volumes produits ou des objectifs environnementaux. Ces aides, quelle que soit leur forme juridique, pourront être prises en compte dans le calcul du taux effectif d'imposition. Toutefois, à l'initiative de la France, cette possibilité est strictement encadrée par des plafonds exprimés en pourcentage de la masse salariale, des dotations aux amortissements ou de la valeur comptable, afin d'éviter que la règle d'imposition minimale ne soit vidée de sa substance.

La France a également veillé à ce que cet assouplissement ne puisse être utilisé de manière abusive par certains États pour neutraliser les effets du pilier 2. Les règles adoptées réservent donc cette faculté aux aides fiscales ouvertes à l'ensemble des entreprises et excluent les dispositifs trop discrétionnaires susceptibles d'être ciblés sur les seuls groupes relevant du champ du pilier 2.

Malgré ses imperfections et bien qu'il réduise le rendement global attendu, la France a soutenu l'adoption de cet accord, estimant qu'il valait mieux un succès imparfait qu'un échec du pilier 2. Les prévisions de recettes pour 2026 s'élèvent ainsi à environ 500 millions d'euros,

conformément aux annexes du PLF. Ce montant est sensiblement inférieur aux premières estimations réalisées en 2024 et 2025, qui s'établissaient autour de 1,5 milliard d'euros.

Cette révision s'explique par plusieurs facteurs. Les chiffrages ont d'abord été affinés à partir des règles désormais stabilisées, notamment en détournant les résultats exceptionnels du champ des bénéficiaires par rapport auquel est calculé le taux effectif d'imposition. Par prudence, les estimations ont également été lissées sur trois années afin de neutraliser les effets de la variabilité conjoncturelle. Enfin, les prévisions communiquées par les groupes eux-mêmes dans leurs rapports financiers ont été prises en compte, ces groupes disposant de données plus fines que celles accessibles à l'administration.

Il est probable que ce rendement ait vocation à diminuer à terme, dans la mesure où une part significative des recettes attendues de 500 millions d'euros provient du rattrapage de la sous-imposition des filiales françaises à l'étranger. L'un des objectifs mêmes du pilier 2 est d'inciter les États à relever leur propre fiscalité plutôt que de laisser d'autres prélever ces recettes. L'exemple des Bermudes, qui ont adopté un taux d'impôt sur les sociétés (IS) de 15 % à compter de 2025, illustre cette dynamique.

Enfin, il convient de souligner que de nombreux États ont déjà ajusté leur fiscalité afin de capter eux-mêmes les recettes du pilier 2, soit en relevant leur taux d'impôt sur les sociétés (Chypre, Malte, le Monténégro, les Bermudes), soit en instaurant une imposition nationale complémentaire pour rattraper les situations de sous-imposition à 15 % (la Bulgarie, la Hongrie, l'Irlande, les îles Anglo-Normandes, Gibraltar, le Liechtenstein, la Macédoine, le Bahreïn, les Émirats arabes unis, le Qatar). Cette évolution était recherchée dès l'origine. Dans ce contexte, le succès, même imparfait, du pilier 2 a permis la reprise des discussions internationales relatives au pilier 1 et, plus largement, à l'imposition de l'économie numérique, discussions qui ont repris depuis la fin de l'année dernière, à un rythme certes prudent et plus lent que celui que nous espérons, mais réel.

M. le président Éric Coquerel. Ma première interrogation porte sur la révision à la baisse des prévisions de recettes issues du pilier 2, désormais estimées à 500 millions d'euros au lieu de 1,5 milliard d'euros. Ce montant de 500 millions d'euros vous paraît-il réaliste ? Selon les évaluations du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII), l'évasion fiscale des multinationales engendrerait un manque à gagner de l'ordre de 14 milliards d'euros. Cet écart illustre effectivement la différence entre les ambitions initiales que certains pouvaient nourrir à l'égard du pilier 2 et la réalité d'un compromis international.

Ensuite, je souhaite revenir sur l'exception accordée aux multinationales américaines. Les conséquences sur les recettes du régime de protection juxtaposée ont-elles été étudiées ? Quel sera le coût de cette exclusion ? Avez-vous pu estimer les risques de distorsion de concurrence résultant de l'exemption des multinationales américaines ? Pouvez-vous nous éclairer sur les conditions dans lesquelles la France a accepté cet accord ? Disposait-elle de marges de manœuvre juridiques pour le refuser ?

Enfin, dans votre conclusion, vous analysez l'enjeu de l'exception accordée aux multinationales américaines et vous évoquez des réunions internationales pour tenter de rétablir un équilibre. Si tel n'est pas le cas, estimez-vous que le pilier 2 servira encore à quelque chose ?

M. Laurent Martel. Les raisons ayant conduit à la révision du chiffrage sont au nombre de trois. En premier lieu, les chiffrages ont été mis à jour et affinés à l'issue de travaux

conjoints menés par la direction générale du Trésor, la direction générale des finances publiques (DGFIP) et ma propre direction. Ces travaux avaient pour objectif de se rapprocher le plus fidèlement possible du dernier état du texte adopté au sein de l'OCDE. En deuxième lieu, afin d'éviter les biais liés à l'examen d'une année atypique, il a été décidé de simuler les effets du pilier 2 sur la base d'une moyenne calculée sur trois exercices.

Ces choix méthodologiques ont mécaniquement conduit à lisser et à réduire le rendement estimé. Enfin, chaque fois que les rapports financiers publiés par les groupes français au titre de l'exercice 2024 faisaient état d'une estimation du montant de pilier 2 dû, ces estimations ont été retenues, alors même qu'elles étaient souvent inférieures à nos propres projections initiales. Cette divergence s'explique notamment par le fait que plusieurs États dont le taux d'IS était significativement inférieur à 15 % ont, dans l'intervalle, décidé de relever leur fiscalité. Les groupes concernés acquitteront donc davantage d'impôts dans ces juridictions, mais d'autant moins au profit de la France.

Les effets directs de l'exemption accordée aux entreprises américaines n'ont pas été chiffrés, pour une raison simple. Dans nos chiffrages initiaux, aucune hypothèse n'avait été retenue concernant la mise en œuvre de la règle subsidiaire des bénéficiaires insuffisamment imposés (RBII), qui aurait consisté à imposer depuis la France la sous-imposition d'une filiale américaine située dans un paradis fiscal en l'absence de toute entité mère sur notre territoire. L'abandon de cette faculté n'entraîne donc, en tant que tel, aucune perte de recettes par rapport aux prévisions initiales.

En revanche, l'assouplissement du traitement des aides fiscales fondées sur la substance, au-delà des seuls crédits d'impôt remboursables, est susceptible d'avoir un effet légèrement minorant sur le rendement du pilier 2. Cet impact n'a pas pu être chiffré précisément. Il devrait toutefois rester limité, dans la mesure où l'essentiel des aides fiscales aux entreprises en France prend déjà la forme de crédits d'impôt remboursables, tels que le crédit d'impôt recherche, le crédit d'impôt innovation ou le crédit d'impôt en faveur de l'industrie verte, qui bénéficiaient déjà d'un traitement favorable dans la version antérieure de l'accord. Il existe néanmoins des dispositifs de suramortissement qui seront désormais mieux pris en compte, ce qui conduit à considérer que le chiffrage actuel est probablement légèrement majorant.

Quant à la position de notre pays dans les négociations avec les États-Unis, la France n'était pas initialement favorable à la solution finalement retenue. Nous avons, dans un premier temps, plaidé pour que les États-Unis acceptent d'ajuster leur droit interne afin que leur mécanisme de rattrapage de la sous-imposition s'applique juridiction par juridiction, et non sur la base d'une moyenne mondiale. À nos yeux, cette moyenne constituait le principal facteur de distorsion de concurrence entre entreprises américaines et non américaines, et affaiblissait l'incitation adressée aux pays à fiscalité privilégiée à relever leur niveau d'imposition dans le cadre du pilier 2. La négociation a toutefois rapidement montré que cette option était inacceptable pour les autorités américaines, qui excluaient toute modification de leur législation interne.

De son côté, la France a fermement défendu l'idée que l'extension du traitement favorable des aides fiscales devait être strictement encadrée et plafonnée. Cette position nous a conduits à résister non seulement aux demandes des États-Unis, mais également à celles de nombreux autres États, notamment la Chine et plusieurs pays d'Europe centrale et orientale, qui menaçaient de bloquer tout compromis en l'absence de concessions. Dans ce contexte, le choix a été fait de privilégier un accord imparfait plutôt qu'un échec pur et simple du pilier 2.

Votre troisième question, enfin, porte sur l'utilité future du pilier 2. Malgré les affaiblissements qu'il a subis, nous considérons qu'il demeure pleinement pertinent. D'une part, de nombreux États à fiscalité privilégiée ont relevé leur taux d'imposition ou instauré une imposition nationale complémentaire afin de capter eux-mêmes les recettes, ce qui constitue une avancée significative. D'autre part, un rendement annuel de l'ordre de plusieurs centaines de millions d'euros reste substantiel.

Enfin, le maintien du pilier 2 est indispensable pour préserver une dynamique internationale, permettre la poursuite des discussions sur le pilier 1 et conforter la légitimité de l'OCDE comme forum pertinent de régulation fiscale internationale. C'est aussi dans cet esprit que la France a souhaité l'instauration d'un bilan en 2029 afin d'évaluer les effets du dispositif *side by side* et d'en mesurer les conséquences en matière de distorsion de concurrence et de lutte contre l'optimisation fiscale.

M. François Jolivet, vice-président, préside la séance.

M. Philippe Juvénat, rapporteur général. Je souhaite vous soumettre plusieurs questions, en commençant par celle du rendement, qui est naturellement centrale. Nous avons bien compris que les prévisions initiales faisaient état d'un produit de l'ordre de 1,5 milliard d'euros, avant d'être révisées à la baisse pour atteindre environ 500 millions d'euros. Toutefois, à vous entendre, ces 500 millions pourraient eux-mêmes ne représenter qu'une partie de ce qui sera effectivement encaissé, voire être encore surestimés. Dès lors, la question que je vous pose est très concrète et immédiate. Le budget pour 2026, voté il y a quelques semaines, repose sur une hypothèse de recettes de l'ordre de 500 millions d'euros. Pensez-vous aujourd'hui que ce montant sera effectivement atteint dès 2026, ou existe-t-il un risque réel que ce rendement ne soit pas au rendez-vous, affaiblissant l'équilibre budgétaire ?

Ma deuxième question porte sur la composition même de ces 500 millions d'euros. Comment ce montant se répartit-il entre les différents mécanismes d'imposition complémentaire prévus par le pilier 2 ? Quelle est la part respective de la règle d'inclusion des revenus (RIR) et de la RBII ?

Ma troisième question concerne les conséquences plus structurelles de l'accord conclu en janvier avec les États-Unis. Vous avez décrit, avec la prudence et la mesure qui caractérisent l'administration française, les concessions qui ont été consenties. Toutefois, il apparaît clairement que la position américaine s'est imposée de manière très unilatérale. L'asymétrie croissante entre les règles GloBE du pilier 2 et les dispositifs américains de type NCTI ne risque-t-elle pas d'inciter certaines multinationales à localiser leur siège aux États-Unis, entraînant ainsi une nouvelle perte de base taxable pour les États européens ?

J'en viens ensuite à une question d'ordre juridique. Lors de l'audition récente de M. Gutmann, et également à l'occasion d'un colloque tenu à Bruxelles il y a une dizaine de jours, plusieurs intervenants ont soulevé la question de la conformité de l'accord dit *side by side* avec la directive européenne relative au pilier 2. Quelle est votre analyse sur ce point ? Faut-il envisager une modification de la directive ? Faut-il modifier le droit national de transposition de ladite directive ?

Enfin, ma dernière question porte sur les perspectives d'ensemble. Le pilier 2 n'est certes pas mort, mais il apparaît affaibli, et sans doute moins ambitieux. Dans ces conditions, peut-on raisonnablement espérer des avancées significatives sur le pilier 1, dont on sait qu'il rencontre lui aussi de très grandes difficultés ? Plus concrètement, l'administration

travaille-t-elle sur un éventuel renforcement de la taxation des services numériques, à titre de compensation, pour le prochain PLF ?

M. Laurent Martel. S'agissant du rendement attendu en 2026, à ce stade, je n'ai pas de raison objective de remettre en cause la prévision inscrite en loi de finances. Sur les 500 millions d'euros anticipés, environ 300 millions d'euros proviennent de l'imposition nationale complémentaire, laquelle n'est pas affectée, ou seulement de manière très marginale, par l'accord *side by side*. Le solde, soit environ 200 à 250 millions d'euros, est lié à l'inclusion du revenu sur la sous-imposition des filiales françaises à l'étranger. S'agissant de cette dernière composante, j'ai indiqué précédemment qu'elle avait vocation à décliner dans le temps, à mesure que les juridictions à fiscalité privilégiée relèveront leur propre taux d'imposition.

Toutefois, cette évolution ne devrait pas se manifester dès 2026. À titre d'exemple, et sans révéler de secret fiscal, les Bermudes contribuent de manière significative au rendement attendu pour l'année considérée. Or, si les Bermudes ont adopté un taux d'impôt sur les sociétés de 15 % à compter de 2025, l'année de référence pour l'application du pilier 2 en 2026 demeure l'exercice 2024. Dès lors, les recettes estimées à ce titre ne devraient pas manquer à l'appel.

Ensuite, il n'a pas été possible d'intégrer dans les chiffrages du rendement l'effet de l'extension du traitement plus avantageux des incitations fiscales autres que les crédits d'impôt remboursables. Intuitivement, cet effet ne devrait pas être majeur, car l'essentiel des dépenses fiscales en faveur des entreprises en France repose précisément sur des crédits d'impôt remboursables, déjà pris en compte dans les simulations initiales. Il peut néanmoins exister un léger effritement du rendement lié à des dispositifs tels que les suramortissements.

S'agissant de l'attractivité potentielle des États-Unis, il est exact que l'accumulation de règles anti-optimisation appliquées de manière plus souple qu'ailleurs constitue un motif de préoccupation. Toutefois, le déplacement de l'entité mère ultime d'un groupe vers les États-Unis représente une décision lourde, juridiquement et économiquement, bien plus complexe que la simple localisation d'actifs incorporels. Le rapport prévu en 2029 sur les effets de l'accord *side by side* permettra précisément d'observer si de tels comportements émergent de manière significative.

Ensuite, s'agissant de l'application des régimes de protection (*safe harbors*), la directive renvoie largement aux accords internationaux, notamment ceux postérieurs à son adoption. Ces éléments résultent de l'analyse que la Commission européenne a livrée dans une communication du 12 janvier 2026 et que nous partageons. Elle considère ainsi que l'ensemble du corpus OCDE, y compris les accords *side by side* et *guidances* postérieurs, paraît conforme à la directive, ce qui limite le risque contentieux.

En effet, la directive dispose dans son article 32 que, par dérogation aux autres articles de la directive, les États membres veillent à ce que l'impôt complémentaire dû par un groupe dans une juridiction soit égal à zéro si le niveau d'imposition effectif des entités constitutives remplit les conditions d'une convention internationale éligible en matière de régime de protection. Or la directive invite à interpréter largement ce qu'est une convention internationale comme « *tout ensemble international de règles et de conditions auxquelles les États membres ont donné leur consentement* ». Il nous semble, comme à la Commission européenne, que toutes les règles OCDE, y compris les *safe harbors* remplissent cette définition.

Il se trouve par ailleurs que ces *safe harbors*, dont la compatibilité avec la directive est discutée par certains juristes, constituent plutôt des facilitations et des assouplissements des

règles du pilier 2 par rapport aux règles de la directive. Nous nous attendons à ce que la robustesse juridique du pilier 2 soit testée par des contribuables à la fois sous cet angle, mais il nous semble que le droit européen prime sur les traités pour les États membres de l'UE.

Enfin, concernant le pilier 1 et la fiscalité du numérique, les discussions ont effectivement repris, mais dans un cadre plus ouvert et moins prédéterminé qu'auparavant. Le consensus autour du pilier 1 s'est fortement affaibli, y compris parmi ses anciens soutiens. La volonté commune est désormais de prendre du recul, d'évaluer la complexité du dispositif et d'examiner l'ensemble des solutions possibles. Dans ce contexte, l'administration privilégie la poursuite de la négociation internationale et n'envisage pas, à ce stade, d'initiative nationale, tant que ces discussions n'ont pas clairement échoué ou abouti.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Compte tenu des déclarations de la représentante américaine, je doute de leur réelle bonne volonté d'aboutir.

Mme Sophie-Laurence Roy (RN). Pour le Rassemblement national, la question est en réalité assez simple. Les bénéfices réalisés en France grâce à nos infrastructures, à nos investissements, devraient prioritairement bénéficier à la France. Or, le pilier 2, tel que vous venez de le décrire, impose à notre pays des coûts certains pour un rendement que je qualifierais de relativement ridicule.

Il ne s'agit pas, à nos yeux, d'une avancée fiscale, mais d'un empilement de contraintes supplémentaires, qui risquent même de se traduire par une perte nette. Du point de vue des entreprises, sans en dresser la liste exhaustive, ce dispositif repose sur des charges qui sont pour une large part déductibles et qui viendront mécaniquement réduire les impôts que la France pourrait percevoir.

Du point de vue de votre administration, ce pilier implique la mobilisation de compétences nouvelles, la mise en place d'outils spécifiques, l'élaboration d'une doctrine d'une grande complexité, des échanges internationaux constants, du temps, des effectifs et des moyens, pour finalement contrôler une forme de fraude fiscale internationale que nous condamnons certes, mais qui risque surtout de détourner vos services de la lutte contre la fraude fiscale sur notre propre territoire.

Vous avez d'ailleurs reconnu vous-même que l'objectif réel du pilier 2, tel qu'il a évolué au fil des négociations et des refus d'application par certains États, est désormais essentiellement de contraindre d'autres pays à relever leur taux d'imposition. Autrement dit, il s'agit surtout de contribuer à enrichir ces pays, et non la France. Dès lors, je peine à comprendre pourquoi nos entreprises devraient supporter une complexité accrue et des coûts supplémentaires, alors même que le principal effet du dispositif sera de transférer des recettes fiscales potentielles vers d'autres juridictions.

Mes questions sont donc très directes. Quel est, pour la DGFIP, le coût administratif estimé de la mise en œuvre du pilier 2, en termes d'effectifs mobilisés, de doctrine produite et de systèmes ? Quelle est, par ailleurs, l'estimation du coût supporté par les entreprises françaises, alors même que ce dispositif contribue à réduire l'impôt sur les sociétés dont la France pourrait bénéficier ? Enfin, comment justifier une telle surcharge de travail pour votre administration et pour les entreprises, dès lors que l'objectif affiché n'est pas d'accroître les ressources françaises, mais de faire pression sur des États tiers ? À mes yeux, le mécanisme et sa finalité demeurent profondément contestables, sauf à vouloir faire de la France l'un des gendarmes d'un système qui ne lui profite pas directement.

M. Laurent Martel. Le pilier 2 a certainement été affaibli par les dernières étapes de négociation. Pour autant, cette évolution fiscale internationale, portée initialement par la France et l'Allemagne, constitue selon moi une avancée considérable. En effet, un rendement de l'ordre de 500 millions d'euros, ciblé sur des entreprises sous-imposées du fait de stratégies de localisation dans des paradis fiscaux comme les Bermudes, me paraît loin d'être négligeable.

Surtout, le fait qu'un grand nombre d'États, européens et non européens, aient relevé leur fiscalité sur les bénéficiaires constitue une avancée considérable. Certes, à court terme, le rendement s'en trouvera réduit pour la France. Mais à moyen et long terme, cela limite l'incitation pour les groupes français à localiser artificiellement leurs bénéficiaires à l'étranger. L'assiette de l'impôt sur les sociétés étant mobile, la France a tout intérêt à une atténuation de la concurrence fiscale agressive, y compris sur le plan budgétaire.

Les coûts administratifs d'application du pilier 2 existent indéniablement, tant pour l'administration que pour les entreprises, mais ils sont compensés par des règles de calcul simplifiées et par des régimes de protection qui visent à proportionner les obligations aux enjeux réels. Cette règle œuvre à la justice fiscale internationale, réduit la concurrence fiscale internationale parfois très proche de nous et rapporte en 2026 des centaines de millions d'euros au budget français. Elle constitue à ce titre une avancée, que la France et l'Allemagne ont bien fait de défendre initialement. Cet historique de la coopération fiscale internationale est sans équivalent par son ambition et par l'ampleur du consensus qu'il a nécessité.

M. Daniel Labaronne (EPR). Le groupe EPR tient d'abord à se réjouir de la mise en œuvre de cette règle d'imposition minimale à 15 % et à saluer le rôle moteur joué par la France et l'Allemagne dans l'aboutissement de cet accord.

Je souhaite vous poser trois questions.

La première porte sur le rôle de l'Union européenne dans la mise en place de cette réforme. En quoi l'action de l'UE permet-elle d'assurer une véritable coordination entre les États membres, tout en évitant les risques de double imposition ?

Ma deuxième question concerne la concurrence fiscale. Même si les règles sont désormais communes, des différences entre la France et d'autres pays peuvent-elles encore alimenter des formes de concurrence fiscale préjudiciables ?

Enfin, le seuil de 15 % vous paraît-il suffisant pour lutter efficacement contre les paradis fiscaux ? Ce dispositif demeure-t-il limité par la complexité du système et des risques de contournement ?

M. Laurent Martel. Le rôle de l'Union européenne dans le pilier 2 a consisté, en premier lieu, à harmoniser dans la directive ses modalités d'application par les États membres. Le forum européen a également permis de coordonner les positions de négociation des États de l'Union vis-à-vis des autres acteurs, renforçant ainsi leur poids collectif. Enfin, l'existence d'une directive confère une solidité juridique de l'ensemble du dispositif, notamment concernant sa primauté sur les conventions fiscales bilatérales. En conséquence, j'estime que l'intervention de l'UE, y compris son intervention législative à travers une directive, rend à cet égard un grand service.

S'agissant du taux de 15 %, la France plaidait initialement pour un niveau plus élevé. Toutefois, le passage de taux très faibles, parfois inférieurs à 10 %, à un seuil minimal de 15 %

par de nombreux États constitue déjà un progrès substantiel. Ce progrès aurait certes été plus marqué avec un taux supérieur, mais il n'en demeure pas moins significatif.

Enfin, la concurrence fiscale n'est évidemment pas supprimée. Elle est atténuée, mais subsiste, d'autant que la France demeure l'un des pays dont le taux combiné nominal d'impôts sur les sociétés est le plus élevé au sein de l'OCDE. Par exemple, les impôts de production en part de PIB sont en France supérieurs de 70 milliards d'euros à la moyenne de l'Union européenne.

Le pilier 2 réduit donc la concurrence fiscale agressive sans nous dispenser de rester vigilants sur l'attractivité de notre propre système de fiscalité des entreprises.

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). J'entends que certains puissent se montrer très optimistes et saluer ce qu'ils considèrent comme une avancée. Je souhaiterais néanmoins, avant toute chose, replacer le débat dans son contexte et rappeler une réalité fondamentale : ce que les entreprises ne paient pas en impôts alors qu'elles le devraient est nécessairement acquitté par d'autres. Or, au moment même où chacun mesure les conséquences budgétaires des choix récents, qu'il s'agisse des trois milliards d'euros de coupes dans les hôpitaux ou de la suppression de 4 000 postes d'enseignants, il est indispensable de rappeler que chaque euro manquant du côté des recettes fiscales finit par peser sur les services publics et sur les citoyens.

La question de la fiscalité des entreprises est donc centrale. Vous avez évoqué les taux nominaux de l'impôt sur les sociétés en France, mais la réalité est plus préoccupante encore. Dans notre pays, les multinationales acquittent en pratique un taux effectif d'IS d'environ 14 %, tandis que les petites et moyennes entreprises supportent, elles, un taux réel proche de 23 %.

Dans ce contexte, on nous explique aujourd'hui que le pilier 2 permettra de récupérer quelques centaines de millions d'euros. Or, plusieurs études ont montré l'ampleur bien supérieure du problème. Le CEPII estime que jusqu'à 36 milliards d'euros de bénéfices échappent chaque année à l'imposition en France. Plus récemment, l'Observatoire européen de la fiscalité évaluait ces montants à 10 milliards d'euros *a minima*, pour une perte fiscale annuelle d'environ 3,7 milliards d'euros annuels. Nous sommes ainsi passés, selon les sources, de perspectives de récupération de 4 milliards d'euros à 1,5 milliard d'euros d'après le gouvernement, pour aboutir aujourd'hui à 500 millions d'euros, dont vous reconnaissez vous-même qu'ils pourraient être inférieurs, sans que nous soyons en mesure de les chiffrer précisément.

Mes questions découlent directement de ce constat. L'économiste Pierre Bachas indique que, une fois déduits les exemptions et les mécanismes dérogatoires que vous avez évoqués, le taux minimal de 15 % se traduit en réalité par un taux effectif bien plus faible, de l'ordre de 10 %, sur lequel s'applique l'impôt mondial. Les concessions récemment accordées aux États-Unis, notamment celles relatives au traitement plus favorable des aides fiscales, conduisent-elles à abaisser encore ce taux effectif réel ?

Par ailleurs, vous avez expliqué que le rendement plus faible du pilier 2 s'expliquait notamment par le fait que certains États, y compris des paradis fiscaux, avaient relevé leur taux d'imposition sur les sociétés. À partir de quel niveau de taux d'imposition mondial peut-on considérer qu'il n'existe plus d'intérêt économique pour les entreprises à localiser leurs bénéfices dans des juridictions à fiscalité privilégiée ? L'expérience semble montrer qu'un alignement à 15 % n'entraîne pas de relocalisation significative en France. À partir de quel seuil ce mécanisme devient-il réellement dissuasif ?

M. Laurent Martel. Je souhaite d'abord apporter une précision sur les chiffres souvent avancés concernant le taux effectif d'imposition des grandes entreprises. Ceux-ci sont fréquemment calculés sur des agrégats qui ne tiennent pas compte des amortissements ni de la déduction des charges financières. Le principal facteur expliquant l'écart entre grandes entreprises et PME réside dans le niveau d'endettement plus élevé des grands groupes, lié à leur capacité d'investissement et à leur résilience face aux crises, laquelle les conduit à supporter leurs dettes plus longtemps. Cet écart ne résulte donc pas nécessairement d'optimisations agressives.

S'agissant du taux effectif réel du pilier 2, je ne suis pas en mesure de commenter précisément les méthodologies qui conduisent à un chiffre de 10 %. L'assouplissement le plus significatif concerne les avantages fiscaux non remboursables, dont l'impact est limité en France, mais potentiellement plus marqué dans d'autres pays. Enfin, le taux de 15 %, bien qu'inférieur à ce que la France souhaitait initialement, a conduit quinze à vingt États à relever leur fiscalité. La coopération internationale ne pourra toutefois pas aligner l'ensemble du monde sur le niveau d'imposition très élevé pratiqué en France, et cet écart structurel continuera d'influencer les choix de localisation des entreprises.

Mme Sophie Pantel (SOC). Le groupe Socialistes et apparentés se félicite de l'existence d'un dispositif commençant à réguler la concurrence fiscale internationale. Je souhaite revenir sur l'accord conclu avec les États-Unis et sur l'exclusion concernant les entités mères ultimes. Disposez-vous aujourd'hui d'éléments permettant de chiffrer la perte de recettes induite par cette exclusion ? Quels seraient les leviers juridiques disponibles pour remédier à cette défection des États-Unis ?

Ma dernière question porte sur la complexité du pilier 2, dont la complexité – notamment des dispositifs de reporting – a été mise en lumière lors des auditions précédentes. Vous avez indiqué précédemment que des règles simplifiées existaient désormais, offrant un choix entre des schémas de calcul plus simples ou plus complexes. Ne craignez-vous pas que cette faculté de choix n'introduise une nouvelle forme de dichotomie entre entreprises, chacune étant naturellement incitée à retenir le schéma qui minimise sa charge fiscale ?

M. Laurent Martel. Je ne suis malheureusement pas en mesure de chiffrer précisément les effets de l'accord dit *side by side* avec les États-Unis. Il convient toutefois d'en relativiser la portée : cet accord ne prive en rien la France du droit de rattraper la sous-imposition des filiales américaines implantées sur notre territoire, ni celui de rattraper la sous-imposition des filiales françaises situées aux États-Unis. Il nous prive uniquement de la faculté de taxer, depuis la France, des sociétés sœurs de filiales américaines localisées dans des pays qui n'appliqueraient pas le pilier 2, faculté qui n'avait d'ailleurs jamais été intégrée dans nos chiffrements, initiaux ou révisés.

En revanche, un effet peut exister concernant la prise en compte d'avantages fiscaux non remboursables, que je ne suis pas en état de chiffrer. Au-delà, face à cette situation, notre priorité est de réduire autant que possible l'écart de complexité administrative entre entreprises européennes et américaines. C'est pourquoi nous poursuivons activement, au sein de l'OCDE, des travaux visant à simplifier les obligations déclaratives des entreprises soumises aux règles du pilier 2, afin que la complexité du dispositif reste proportionnée aux enjeux fiscaux.

M. Nicolas Ray (DR). Nous, membres du groupe de la Droite républicaine, nous nous félicitons de cet accord, certes imparfait, qui constitue indéniablement une avancée importante dans la lutte contre l'optimisation fiscale et en faveur d'une harmonisation accrue.

Comment s'organise la répartition de l'impôt complémentaire entre les États, notamment au regard de la distinction entre sociétés mères et filiales ? Combien de groupes sont-ils assujettis en France ?

Ensuite, un mécanisme permet de réduire l'imposition complémentaire en tenant compte de l'activité économique, c'est-à-dire à la fois les actifs et les emplois. Dans quelle mesure cette prise en compte est-elle susceptible d'influencer les décisions de localisation des entreprises et de susciter, paradoxalement, de nouvelles formes d'optimisation fiscale ? Enfin, comment ce système du pilier 2 pourrait-il être amélioré à l'avenir ?

M. Laurent Martel. La répartition des recettes issues de l'application du pilier 2 est sensiblement différente de celle du pilier 1 ; le mécanisme est plus simple. Par exemple, la France est ainsi en droit de percevoir l'impôt national complémentaire sur l'ensemble des entités situées sur son territoire qui se trouvent en situation de sous-imposition. Les recettes correspondantes lui sont définitivement acquises, sans qu'aucun reversement ne soit prévu. Il en va de même lorsque la France rattrape la sous-imposition des filiales étrangères de groupes dont l'entité mère ultime est française.

La situation devient plus complexe lorsque la France entend corriger la sous-imposition d'une entité sœur présente sur son territoire, sans que l'entité mère ultime soit établie en France. Dans ce cas, une concurrence potentielle peut naître entre États cherchant simultanément à exercer ce droit correctif. Le pilier 2 prévoit alors une règle de priorité précise, afin d'éviter une double imposition par deux juridictions.

S'agissant du champ d'application, environ 500 groupes sont concernés en France, représentant près de 15 000 entités. Il s'agit toutefois du périmètre théorique d'entrée dans le dispositif. À ce stade, je ne suis pas en mesure d'indiquer combien de ces groupes seront effectivement redevables d'un complément d'impôt. Si cette donnée est connue, je propose de vous la faire parvenir.

Ensuite, la règle de substance a été conçue pour limiter les risques d'optimisation et de délocalisation. L'objectif consistait à éviter que certains États ne deviennent des plateformes de distribution d'avantages fiscaux au profit d'entités juridiques dépourvues de réelle activité économique. En plafonnant les avantages fiscaux à la masse salariale, aux investissements amortis et à la valeur comptable des actifs présents sur le territoire, le dispositif vise à empêcher la prolifération de structures purement opportunistes. Le fait de reconnaître uniquement des avantages fondés sur des dépenses effectivement engagées constitue un verrou supplémentaire contre les montages artificiels.

Enfin, les principales améliorations du pilier 2 doivent porter sur la simplification. Les règles actuelles sont complexes, et des travaux sont engagés, tant au sein de l'OCDE qu'au niveau européen, afin de développer de nouveaux mécanismes de protection et d'allègement des obligations déclaratives, notamment pour les entreprises dont la situation présente peu de risques d'optimisation. Par ailleurs, dans le cadre de ses travaux, l'Union travaille à la simplification des normes européennes, particulièrement en faveur des entreprises soumises au pilier 2, dont la concrétisation s'effectuera à travers une proposition omnibus, en juin. Elle contiendra des allègements ciblés sur des entreprises soumises au pilier 2. Nous soutenons cette démarche qui nous paraît vertueuse.

Mme Eva Sas (EcoS). On nous avait présenté l'impôt minimum mondial comme une avancée historique. Or, force est de constater qu'il révèle déjà des limites importantes : il

comporte de nombreuses exceptions, notamment dans le calcul du résultat imposable ; il exclut par ailleurs la majorité des multinationales, puisque seules celles dont le chiffre d'affaires dépasse 750 millions d'euros entrent dans son champ d'application. À cela s'ajoute désormais l'exclusion des multinationales américaines à la suite de l'accord dit *side by side*.

Les recettes attendues pour la France apparaissent particulièrement modestes ; vous évoquez un montant d'environ 500 millions d'euros, allant jusqu'à suggérer que cette somme pourrait encore être divisée par deux. Certes, l'accord a permis de relever les taux d'imposition dans certains paradis fiscaux jusqu'à 15 %, ce qui constitue une dynamique positive. Toutefois, il ne met pas fin à la suroptimisation fiscale des multinationales.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2026, le groupe écologiste et social a défendu une proposition inspirée des travaux de Gabriel Zucman. Elle consiste à taxer le déficit fiscal mondial des multinationales, c'est-à-dire la différence entre l'impôt qu'elles devraient acquitter si l'ensemble de leurs bénéficiaires mondiaux était imposé à un taux de 25 % et l'impôt effectivement payé à l'échelle mondiale. Chaque État pourrait alors prélever une part de cette recette en fonction de l'activité économique réelle exercée sur son territoire. Cette approche se distingue profondément du pilier 2, qui accorde la priorité aux juridictions à faible fiscalité pour percevoir le complément d'impôt jusqu'à 15 %, limitant ainsi la capacité de pays comme la France à taxer des profits artificiellement déplacés.

Une telle approche permettrait de rompre avec la spirale de la baisse des taux d'imposition, en incitant chaque État à relever son niveau d'imposition afin de capter sa part de recette. Elle contribuerait également à aligner la fiscalité des multinationales sur celle des PME, alors même que le taux effectif d'imposition des premières demeure sensiblement inférieur à celui des secondes.

Cette proposition vous paraît-elle pertinente ? Impliquerait-elle une évolution des accords internationaux existants ? Si elle ne vous semble pas applicable, quelles solutions préconiserez-vous pour que les multinationales, et en particulier les GAFAM, acquittent réellement leur juste part d'impôt ?

M. Laurent Martel. L'amendement auquel vous faites référence s'inscrit dans la logique du « *formulary apportionment* », qui consiste à répartir le bénéfice taxable entre les États selon des clés forfaitaires, telles que le chiffre d'affaires ou la répartition des salariés, plutôt qu'en fonction de la localisation juridique des actifs. Cette approche présente des mérites indéniables, notamment parce qu'elle ne repose pas sur la localisation des actifs incorporels. Elle a d'ailleurs partiellement inspiré le pilier 1, auquel la France est historiquement attachée, en prévoyant la redistribution d'une fraction des surprofits des entreprises les plus rentables selon des critères incluant le chiffre d'affaires réalisé dans chaque État.

Il a été envisagé à plusieurs reprises d'aller plus loin au sein de l'Union européenne, notamment à travers les travaux sur l'assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés, mais ces tentatives ont échoué. Dans ce contexte, je demeure sceptique quant à la possibilité de mettre en œuvre un tel système à l'échelle mondiale, d'autant plus qu'il serait aujourd'hui contraire au droit de l'Union européenne et à l'essentiel de nos conventions fiscales bilatérales, lesquelles couvrent 98 % des échanges économiques entre la France et l'étranger.

À ce sujet, ma direction avait produit une note d'analyse qui avait été diffusée pendant l'examen du PLF. L'avis sollicité auprès du Conseil d'État a d'ailleurs confirmé et amplifié nos analyses concernant la contrariété aux traités et aux droits européens d'une telle solution. En

revanche, le pilier 1, éventuellement repris par une directive européenne le moment venu, nous apparaissait encore, il y a peu, comme une solution accessible et souhaitable pour appliquer une solution de ce type dans certaines situations limites. Je regrette que le consensus en faveur du pilier 1 se soit ébréché au cours des dernières semaines parmi les États de l'OCDE.

M. Jean-Paul Mattei (Dem). Ma première question concerne les données et les capacités opérationnelles, la seconde porte sur la sécurité juridique et le risque contentieux.

La mise en œuvre du pilier 2 impose aux entreprises la collecte et la transmission de centaines de points de données nouveaux et particulièrement complexes. Du côté de l'administration fiscale, cela suppose une capacité d'analyse considérable afin de traiter ces flux. Dans ce contexte, la DGFIP dispose-t-elle aujourd'hui des moyens techniques et humains suffisants pour absorber ce choc de complexité ?

Je souhaite également attirer votre attention sur la situation des entreprises de taille intermédiaire (ETI) susceptibles de franchir le seuil de 750 millions d'euros de chiffre d'affaires. Pour elles, l'enjeu n'est pas tant le paiement de l'impôt, car elles acquittent souvent un taux effectif supérieur à 15 %, que le coût administratif induit par la nécessité de démontrer qu'elles ne sont pas redevables d'un complément d'imposition. Constatez-vous des difficultés particulières sur ce point ?

Ma seconde question porte sur la sécurité juridique, qui est au cœur de notre responsabilité de législateur, ainsi que sur le risque contentieux. Le pilier 2 constitue une matière évolutive ; l'OCDE publie régulièrement des instructions et commentaires afin de corriger ou préciser les dispositifs techniques. Une situation dans laquelle vos services fonderaient un redressement fiscal sur un commentaire de l'OCDE n'ayant pas encore été explicitement transposé dans le code général des impôts vous paraît-elle envisageable ? Plus largement, redoutez-vous l'émergence d'un contentieux massif ? Si le juge administratif devait écarter de tels redressements au nom du respect de la hiérarchie des normes, l'ensemble de l'édifice du pilier 2 pourrait s'en trouver fragilisé. Qu'en pensez-vous ?

M. Laurent Martel. Effectivement, le pilier 2 représente une charge lourde pour l'administration fiscale, tant en matière de formation que d'investissements informatiques et de mobilisation intellectuelle. Cet effort concerne à la fois les services de gestion, les services de contrôle et les directions chargées de produire une doctrine administrative abondante et encore en cours d'élaboration. Néanmoins, je considère que cet investissement a été consenti de manière résolue et que la DGFIP est aujourd'hui en mesure de traiter les obligations déclaratives et, à terme, les contrôles liés au pilier 2, même si la formation devra se poursuivre dans la durée.

Ensuite, les ETI figurent au cœur des travaux engagés sur les simplifications, notamment à travers les dispositifs de protection et les mécanismes de *safe harbours*. Je rappelle à cet égard l'existence du régime transitoire CbCR – prolongé d'un an dans le cadre de l'accord avec les États-Unis –, qui prévoit un test *de minimis* et dispense de déclaration détaillée les entités dont l'activité est limitée (chiffre d'affaires inférieur à 10 millions d'euros ou bénéfice inférieur à 1 million d'euros). Ce mécanisme est appelé à être intégré au régime pérenne et constitue un levier essentiel de simplification pour les ETI comme pour les groupes de plus grande taille.

En matière de hiérarchie des normes, il est vrai qu'un décalage peut exister entre la publication des lignes directrices de l'OCDE et leur transposition législative. Toutefois, les contrôles fiscaux interviennent généralement plusieurs années après les exercices concernés, et

les commentaires de l'OCDE ont, dans la quasi-totalité des cas, une portée simplificatrice. Le risque contentieux nous semble donc maîtrisé.

Madame Sas, je souhaite également rappeler que le pilier 2 s'inscrit dans une action internationale plus large de lutte contre l'optimisation fiscale agressive. En effet, celle-ci est menée notamment à travers la surveillance et la remise en cause de pratiques fiscales dommageables, dont plus de 300 ont été mises à l'index et la moitié déjà supprimées ou profondément remaniées.

M. Charles de Courson (LIOT). Je souhaite vous soumettre quatre interrogations.

La première concerne le risque de délocalisation de certains holdings vers les États-Unis. Le cabinet Lefebvre, que nous avons auditionné la semaine dernière, a exprimé des craintes à cet égard, dans la mesure où les États-Unis n'adhèrent pas au pilier 2, en dépit de l'accord bilatéral que vous avez évoqué. Partagez-vous cette inquiétude ?

Ma deuxième question porte sur les coopératives et les organismes de logement social. Existe-t-il un risque que ces entités, qui bénéficient en France d'exonérations fiscales spécifiques, mais pas nécessairement reconnues de la même manière à l'étranger, se trouvent indirectement taxées par l'effet du pilier 2 ?

Troisièmement, le produit attendu de ce dispositif pour l'État français apparaît extrêmement faible. Vous avez évoqué un montant de 500 millions d'euros, voire plutôt 200 à 300 millions, soit à peine entre 0,5 et 1 % du produit actuel de l'impôt sur les sociétés. Comment expliquer un rendement aussi limité ?

Enfin, s'agissant des coûts de gestion, vous avez indiqué ne pas vous être attaché à les chiffrer précisément, tant pour les groupes concernés que pour l'administration fiscale. Au regard d'un rendement aussi modeste, peut-on considérer que le jeu en vaut réellement la chandelle ?

M. Laurent Martel. S'agissant du risque de délocalisation vers les États-Unis, l'asymétrie créée par l'accord dit *side-by-side* constitue effectivement un sujet de préoccupation. Cette divergence de traitement entre les États-Unis et le reste du monde fera d'ailleurs partie des axes centraux du rapport d'évaluation attendu en 2029 sur les effets du pilier 2. Le fait que certaines exemptions soient conditionnées à la localisation de l'entité mère ultime aux États-Unis n'élimine pas totalement le risque que vous évoquez. Toutefois, il ne suffit pas d'interposer un holding intermédiaire dans une chaîne de détention ; il faut que l'entité mère ultime du groupe soit effectivement établie aux États-Unis. Une telle décision n'est ni anodine ni neutre, tant sur le plan organisationnel que sur le plan de l'image, pour les entreprises.

S'agissant des coopératives agricoles et des organismes de logement social, il s'agit en effet de deux des sujets politiquement les plus sensibles encore en discussion avec l'OCDE. L'intention initiale des auteurs de l'accord n'était nullement de remettre en cause, par le biais du pilier 2, les exonérations nationales accordées à ces acteurs. Néanmoins, la complexité des règles techniques et de leur mise en œuvre ne permet pas toujours de rassurer pleinement les acteurs. Pour les coopératives agricoles, il est désormais largement admis qu'elles puissent bénéficier du régime des dividendes déductibles, les distributions aux coopérateurs étant retranchées du résultat imposable. Un accord de principe semble également se dessiner pour permettre la déduction des résultats obligatoirement mis en réserve, ce qui permettrait de traiter

de manière complète la situation des coopératives, même si les modalités précises de formalisation restent à définir.

Pour le logement social, l'accord prévoyait l'exclusion des entités à but non lucratif, des entités publiques et des sociétés d'investissement immobilier à vocation sociale. Toutefois, certaines conditions techniques conduisent certains acteurs du logement social à ne pas parfaitement s'intégrer dans ces catégories. Un dialogue est donc toujours en cours avec l'OCDE, pour lequel je suis à ce jour moins assuré des résultats. Cependant, nous travaillons pour faire en sorte que ces règles soient étendues ou précisées, afin de préserver l'exonération dont bénéficient les bailleurs sociaux.

Quant au rendement du pilier 2, il convient de rappeler qu'il ne doit pas être apprécié uniquement à l'aune des recettes directes qu'il génère. Son apport majeur réside dans la modification des comportements fiscaux de nombreux États, qui ont relevé leurs taux d'impôt sur les sociétés de niveaux très bas à 15 %. Même si ces hausses ne se traduisent pas mécaniquement par des recettes identifiées comme relevant du pilier 2, elles sont susceptibles, à moyen terme, d'avoir un effet positif sur la base taxable française et sur les stratégies de localisation des bénéficiaires des groupes français.

M. François Jolivet, président. Mon intervention s'effectue au titre du groupe Horizon et indépendants. Vous avez notamment mentionné le relèvement à 15 % du taux d'imposition aux Bermudes. Il convient de rappeler que les Bermudes constituent un lieu majeur d'implantation des compagnies de réassurance. Or, ces compagnies, parfois détenues par des groupes français, ne manqueront pas de répercuter l'impôt qu'elles acquitteront. Dans le contexte économique actuel, je ne suis pas certain que cette évolution constitue une bonne nouvelle pour les assurés, qu'il s'agisse de mutuelles ou de groupes d'assurance commerciaux.

J'en viens maintenant à une question portant sur le calendrier. À quel moment précis les entreprises devront-elles s'acquitter de cet impôt complémentaire ? À quelle échéance la DGFIP appellera-t-elle effectivement l'impôt ?

Je souhaite revenir sur une interrogation déjà soulevée par notre collègue Charles de Courson. J'ai bien compris que la situation des organismes de logement social n'était pas entièrement stabilisée et que les discussions se poursuivaient. Nous n'avons en revanche pas abordé le cas des sociétés immobilières cotées, pour lesquelles le débat semble également ouvert. De même, s'agissant des groupes coopératifs, l'on pense spontanément aux coopératives agricoles, mais il en existe d'autres, notamment à caractère industriel ou issues de reprises d'entreprises par leurs salariés. Ces structures sont-elles concernées par le pilier 2 ? Dans la mesure où les discussions et négociations se poursuivent, il faudra pourtant qu'un terme soit fixé, car l'administration fiscale devra bien, à un moment donné, appeler l'impôt.

Enfin, ma dernière question m'a été inspirée par des échanges avec des fiscalistes. La détermination du résultat fiscal repose, dans de nombreux pays européens, sur les normes comptables internationales IFRS. Toutefois, tous les États n'appliquent pas ces normes. Dès lors, un taux facial de 15 % peut, dans certains cas, correspondre à un taux effectif réel de 8 % ou 9 % selon la définition nationale de la base taxable. Je souhaiterais donc savoir comment la communauté internationale s'est organisée pour traiter cette hétérogénéité.

M. Laurent Martel. L'échéance déclarative du pilier 2, en régime de croisière, interviendra en principe en mars de l'année N +2 au titre de l'exercice au cours duquel le résultat

a été réalisé. Pour la première année d'application, un délai supplémentaire a été accordé, et la déclaration interviendra en juin, afin de laisser davantage de temps aux entreprises.

S'agissant des situations particulières que vous évoquez, certains cas ont déjà été définitivement réglés, notamment celui des groupes mutualistes, dont les modalités d'inclusion dans le pilier 2 ont été clarifiées dans la dernière loi de finances. En revanche, la question des coopératives, toutes catégories confondues et pas uniquement agricoles, demeure en discussion. Il en va de même pour les sociétés d'investissement immobilier cotées, pour lesquelles les échanges avec l'OCDE se poursuivent dans un sens jugé encourageant, même si aucun calendrier précis ne peut encore être annoncé.

Concernant le logement social, la diversité des situations juridiques et capitalistiques complique l'analyse : si un grand nombre d'acteurs ont pu être rassurés, certaines situations restent litigieuses. Tout est néanmoins mis en œuvre pour qu'une solution soit trouvée avant la première échéance déclarative, afin de garantir la prévisibilité indispensable à ces acteurs.

M. François Jolivet, président. Quelles seraient les conséquences si un accord n'était pas trouvé à ce sujet ?

M. Laurent Martel. Cette perspective semble improbable. Cependant, si elle devait se matérialiser, il faudrait essayer de se situer dans le cadre des protections existantes, c'est-à-dire des organismes à but non lucratif, véhicules d'investissement immobilier ou entités publiques. Il serait donc nécessaire de faire preuve de créativité, afin qu'un maximum de situations rentre dans les prévisions déjà présentes dans l'accord.

M. Nicolas Ray (DR). Je souhaite formuler une question complémentaire : combien de pays ne sont pas soumis au pilier 2 ?

M. Laurent Martel. À ce stade, soixante juridictions ont instauré, ou sont sur le point d'instaurer, l'imposition nationale complémentaire, qui constitue le cœur du pilier 2. Ce mécanisme garantit que les entités implantées sur leur territoire ne sont jamais imposées à un taux effectif inférieur à 15 %. Parmi les grandes juridictions demeurant en dehors du champ du pilier 2, figurent en premier lieu les États-Unis, qui disposent d'un système propre, distinct du pilier 2, et à certains égards plus permissif. L'Inde bénéficie également, dans le cadre du dernier accord *side-by-side*, d'un régime dérogatoire plus limité, sans mécanisme d'extraterritorialité comparable à celui des États-Unis, la correction de la sous-imposition se limitant aux entités situées sur son territoire. Enfin, la situation de la Chine demeure ambivalente. Elle a sollicité un traitement équivalent à celui des États-Unis, qui lui a été refusé à ce stade. Toutefois, la possibilité a été ouverte pour de nouvelles demandes d'exemption « à l'américaine » à l'horizon 2027 ou 2028, sous réserve de l'adoption d'une législation interne respectant des critères stricts. Rien ne permet d'affirmer que la Chine usera de cette faculté, mais c'est assez probable.

M. Michel Castellani (LIOT). On constate que la fiscalité des entreprises constitue aujourd'hui un maquis extrêmement dense, au point qu'il devient très difficile d'en comprendre la logique au regard de la diversité des impositions existantes. Cette fiscalité est-elle réellement unifiée, en particulier dans le cadre européen, ou continue-t-elle de servir d'instrument de concurrence entre États ? Influence-t-elle encore de manière significative la localisation des entreprises ? Enfin, le pilier 2 peut-il être considéré comme un véritable instrument d'égalisation des impositions, notamment au sein de l'Union européenne ?

M. Laurent Martel. La fiscalité des entreprises n'est pas unifiée en Europe. Toutes les tentatives d'harmonisation ou de consolidation de l'assiette, y compris au niveau européen, ont jusqu'à présent échoué. Pour les besoins du pilier 2, il a toutefois fallu parvenir à un accord mondial sur la définition du résultat et des impôts pris en compte pour le calcul de l'imposition minimale, qui constitue déjà une avancée intellectuelle.

Pour autant, les taux d'imposition demeurent profondément hétérogènes. La France affiche actuellement l'un des taux cumulés les plus élevés d'Europe (36,125 %), très au-dessus de la moyenne européenne (21 %). Les assiettes fiscales restent, elles aussi, disparates, malgré certaines avancées. Ainsi, la directive (UE) 2016/1164 du Conseil du 12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur (directive Atad) a contribué à harmoniser les règles de déductibilité des charges financières. D'importantes divergences subsistent néanmoins, en particulier sur le traitement des dividendes distribués ou l'amortissement du *goodwill*.

Mme Christine Arrighi (EcoS). Attac a récemment publié des chiffres particulièrement alarmants, même si ces constats ne nous sont pas inconnus. Chaque année, près de 41 milliards d'euros de bénéfices seraient déplacés par les multinationales vers les paradis fiscaux. Le principal levier de ces transferts réside dans la manipulation des prix de transfert, qui consiste à fixer artificiellement les prix des transactions intragroupe afin de déplacer les profits vers des juridictions à faible fiscalité, voire à fiscalité nulle.

Ces chiffres constituent-ils pour vous une découverte ? Si tel n'est pas le cas, comment expliquer qu'en France, les seules estimations chiffrées de la fraude fiscale proviennent essentiellement des organisations syndicales ou des ONG ? Pourquoi notre pays ne s'est-il pas encore doté, au sein de Bercy, d'une cellule dédiée à l'évaluation de cette fraude, alors même que cette demande a été formulée à de nombreuses reprises par des députés, y compris au sein de cette commission des finances ?

Enfin, quelles mesures envisagez-vous pour circonscrire cette fraude, et que pensez-vous des propositions visant à instaurer une taxation unitaire permettant d'imposer les profits là où ils sont effectivement réalisés ?

M. Laurent Martel. Vous évoquez la délocalisation des profits par le biais des prix de transfert et des paradis fiscaux. Le premier remède à ce phénomène consiste à raréfier ces paradis fiscaux en luttant contre les pratiques fiscales dommageables, action que l'OCDE mène de façon continue depuis plus d'une décennie. Le pilier 2 s'inscrit pleinement dans cette logique, puisqu'il vise précisément à empêcher que des juridictions continuent à n'imposer que faiblement, voire pas du tout, les résultats des entités établies sur leur territoire. Comme je l'indiquais précédemment, de nombreuses juridictions ont, par anticipation, relevé leurs taux d'imposition, ce qui constitue un progrès significatif au regard de la préoccupation que vous exprimez.

Le contrôle des prix de transfert relève des compétences de la DGFIP, et plus particulièrement des services chargés de la sécurité juridique et du contrôle fiscal. Sans entrer dans le détail des pratiques de contrôle, il convient de rappeler que, depuis le début des années 2010, les obligations déclaratives des entreprises en matière de prix de transfert ont été considérablement renforcées. Les sanctions applicables en cas de manquement ou de manipulation ont également été durcies. L'administration recourt désormais plus fréquemment aux majorations et pénalités en cas de manquement, alors que ces outils étaient autrefois utilisés avec parcimonie. Dans certains cas, ces dossiers donnent même lieu à des poursuites pénales.

L'ensemble de ces évolutions témoigne d'un net durcissement de l'approche au cours des quinze dernières années.

En ce qui concerne l'évaluation globale de la fraude fiscale, je m'exprimerai avec prudence. Ces travaux relèvent en effet de la DGFIP et de son service statistique, en lien étroit avec les services de contrôle fiscal. Des travaux sont bien engagés, mais je ne souhaite pas m'avancer sur leur degré d'aboutissement.

Enfin, l'idée de taxer les profits là où ils sont réalisés recueille un consensus de principe. La difficulté réside toutefois dans la définition même du lieu de réalisation du profit. Est-ce là où se situent les actifs incorporels, les marques ou les technologies ? Est-ce là où se trouvent les consommateurs, les salariés ou les actifs physiques ? C'est précisément pour répondre à cette difficulté que la France soutenait fortement le pilier 1, qui offre un compromis équilibré, permettant de redistribuer une part des surprofits des grandes entreprises vers les États, lorsque la localisation juridique des profits devient artificielle du fait du poids des actifs incorporels. Ce système constitue à nos yeux un bon équilibre. C'est pourquoi nous ne nous résignerons pas facilement à son abandon, car il constituait une réponse pragmatique et adaptée.

M. François Jolivet, président. Je vous remercie.

*

* *

Information relative à la commission

La commission a nommé M. Christophe Plassard rapporteur pour avis des articles 1^{er} à 4 du projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense (n° 2630).

Membres présents ou excusés
Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mercredi 1^{er} avril 2026 à 9 heures 05

Présents. - M. Franck Allisio, Mme Christine Arrighi, M. Jean-Pierre Bataille, M. Mickaël Bouloux, M. Philippe Brun, M. Michel Castellani, M. Eddy Casterman, M. Jean-René Cazeneuve, M. Pierre Cazeneuve, M. Éric Coquerel, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Alexandre Dufosset, Mme Mathilde Feld, Mme Stéphanie Galzy, Mme Félicie Gérard, M. Antoine Golliot, Mme Perrine Goulet, M. François Jolivet, M. Philippe Juvin, M. Daniel Labaronne, M. Aurélien Le Coq, M. Corentin Le Fur, M. Philippe Lottiaux, Mme Véronique Louwagie, M. Emmanuel Mandon, Mme Claire Marais-Beuil, M. Jean-Paul Mattei, M. Emmanuel Maurel, M. Kévin Mauvieux, Mme Marianne Maximi, Mme Sophie Mette, M. Jacques Oberti, M. Didier Padey, Mme Sophie Pantel, Mme Christine Pirès Beaune, M. Christophe Plassard, M. Nicolas Ray, M. Matthias Renault, M. Charles Rodwell, Mme Sophie-Laurence Roy, Mme Eva Sas, M. Charles Sitzenstuhl, M. Jean-Philippe Tanguy

Excusés. - M. Christian Baptiste, M. Karim Ben Cheikh, Mme Yaël Braun-Pivet, M. Éric Ciotti, M. Nicolas Metzdorf, M. Nicolas Sansu, M. Emmanuel Tjibaou

Assistait également à la réunion. - M. Jean-Luc Warsmann